

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FE
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
GÊNERO E RAÇA

MANOEL RICARDO MONTEIRO

O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS E A EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DO PROGRAMA BRASIL
QUILOMBOLA

Brasília

2014

MANOEL RICARDO MONTEIRO

O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS E A EFETIVIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DO PROGRAMA BRASIL
QUILOMBOLA

Monografia apresentada no curso de pós-graduação a Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, como requisito para conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, sob a orientação da Professora, Doutora, Analúcia Sulina Bezerra.

Brasília

2014

RESUMO

Para analisar a efetividade das políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola foi necessário fazer um vasto levantamento da legislação nacional e internacional sobre o assunto, como a Convenção 169 da OIT, Constituição Federal, leis, decretos, portarias e instrução normativa, constituindo assim a fundamentação legal deste trabalho. Além disso, foi feita uma ampla análise das políticas públicas do Programa Brasil Quilombola, especialmente as contidas no Guia de Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas, edição 2013, de modo a saber quais são as políticas públicas existentes neste programa e as formas de acesso às mesmas. Para tal, foi utilizada metodologia predominantemente qualitativa, com realização de entrevistas nas comunidades de remanescentes de quilombo do Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva, localizadas no Município de Januária. Após a compilação de entrevistas, levantamento de dados, informações, constatou-se que, apesar do registro de alguns avanços, muito ainda tem que ser feito para que se possa dizer que as políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola são efetivas no Município de Januária.

Palavras-chave: Quilombola. Reconhecimento. Efetividade. Políticas Públicas. Programa Brasil Quilombola.

ABSTRACT

To analyze the effectiveness of public policy provided in “Programa Brasil Quilombola” it was necessary to make a broad survey of national and international law concerning to the subject, such as the 169 Convention from International Labor Organization, the Constitution, laws, decrees, rules and instruction, which form the legal basis of this work. In addition, an extensive analysis of public policies in “Programa Brasil Quilombola” was done, especially those contained in Public Policy Guide for Quilombo Communities, 2013 edition, in order to know what are the existing public policies in this program and its means of access. To this end, it was used a predominantly qualitative methodology, by conducting interviews in the communities of the remaining quilombo areas “Alegre”, “Alegre II”, “Riacho da Cruz”, “Caluzeiros” and “Água Viva”, located in the Municipality of Januária. After the compilation of interviews, survey data and information, it was found that despite the fact that some progress has been recorded, much remains to be done so that one can say that the policies laid down in “Programa Brasil Quilombola” are effective in the City of Januária.

Keywords: Quilombo. Recognition. Effectiveness. Public Policy. Brazil Quilombo Program.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. OBJETIVOS	10
2.1. Objetivo Geral	10
2.2. Objetivos Específicos	11
3 REFERENCIAL TEÓRICO	11
3.1 CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA	11
3.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL	12
3.2.1. Artigo 68 da ADCT - 1988	12
3.2.2 Artigos 5º, 215 e 216 da Constituição Federal de 1988	15
3.3 CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT - 1989	15
3.4 DECRETO Nº 4.883 – 2003	15
3.5 DECRETO Nº 4.887 – 2003	16
3.6 ADI 3239 - 2004	16
3.7 DECRETO Nº 6.261 – 2007	19
3.8 PORTARIA Nº 98 – 2007	19
3.9 INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 57 – 2009	19
3.10 LEI Nº 12.288 – 2010 – ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL	20
3.11 DECRETO Nº 8.136 – 2013	20
3.12 PORTARIA Nº 8 – 2014	21
3.13 O PROCESSO DE AUTODEFINIÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DE IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO, DESINTRUÇÃO, TITULAÇÃO E REGISTRO DAS TERRAS.	22
3.13.1 O procedimento de autodefinição	26
3.13.2 O Procedimento para Identificação, Reconhecimento, Delimitação, Demarcação, Desintrusão, Titulação e Registro das terras, à luz da Instrução Normativa nº 57/2009	27
3.13.3 Identificação, Delimitação, Demarcação e Titulação	29
3.13.4 O Guia de Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas	30
4 METODOLOGIA	31
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	32
5.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO EIXO 1	33
5.1.1 A Efetividade do Processo de Certificação	33
5.1.2 A Efetividade do Processo de Titulação	35

5.2 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS EIXOS 2, 3 e 4.....	36
5.2.1 Existência de determinados programas.....	36
5.2.2 A Situação da Educação nas Comunidades Quilombolas.....	37
5.2.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.....	41
5.2.4 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.....	41
5.2.5 Busca Ativa - CadÚnico.....	42
5.2.6 Saúde.....	43
5.2.6.1 Programa Saúde da Família – PSF e Programa Saúde Bucal.....	43
5.2.7 Abastecimento de Água.....	44
5.2.8 Esgotamento Sanitário.....	45
5.2.9 A Existência de Conselho e de Órgão Municipal de Promoção da Igualdade Racial como Garantia de Políticas Públicas.....	46
5.2.10 Principais Problemas de Acesso às Políticas do Programa Brasil Quilombola no Município de Januária.....	47
5.2.11 Principais Problemas Identificados nas Comunidades Quilombolas do Município de Januária.....	48
5.2.12 Principais Mudanças Constatadas após o Processo de Certificação.....	49
5.2.13 O Papel Desempenhado pelo Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo.....	49
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

1. INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, elaborado como pré-requisito para Especialização no Curso de Gestão de Políticas Públicas, com foco em Gênero e Grau, ministrado pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB, visa analisar como é o processo de reconhecimento das comunidades que se autoatribuem quilombolas; quais as vantagens que esse reconhecimento traz; e saber se, após o reconhecimento, as políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola – PBQ, de autoria do Governo Federal, são de fato instituídas nessas comunidades em tempo, modo e quantidade adequada.

Em 1988, foi incluído no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, ele estabeleceu que *“para os remanescentes das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”*

Após a determinação estatal de reconhecimento da propriedade e titulação das terras aos remanescentes quilombolas, mais precisamente em março de 2004, o governo, criou o Programa Brasil Quilombola – PBQ. Este Programa, possui um Comitê Gestor que é composto por 11 Secretarias e Ministérios. Além desse, existem os Comitês Estaduais que estabelecem conexão com órgãos estaduais e municipais que trabalham com a Promoção da Igualdade Racial – PIR.

Como desdobramento do PBQ foi instituída também a Agenda Social Quilombola, efetivada por meio do Decreto nº 6.261/2007, centrada em 04 (quatro) eixos, quais sejam: 1) o Acesso à Terra; 2) Infraestrutura e Qualidade de vida; 3) Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e; 4) Direitos e Cidadania.

Em apertada síntese, o Programa Brasil Quilombola, de responsabilidade Secretaria de Políticas Públicas e Igualdade Racial – SEPPIR, constitui um conjunto de ações empreendidas pelo Governo Federal para as comunidades remanescentes de quilombos, que se autoatribuem quilombolas. Até o final do ano de 2013, a Fundação Palmares já havia certificado 1.342 (mil trezentos e quarenta e duas) comunidades quilombolas. [http://www.palmares.gov.br/?page_id=88]

O Programa Brasil Quilombola visa, dentre outras coisas, garantir o acesso à terra; promover saúde, educação, habitação; facilitar o acesso dessas comunidades aos programas sociais do governo federal; preservação da cultura quilombola; desenvolvimento econômico, social, etc.

Os exemplos de políticas públicas desenvolvidas pelo PBQ, são as certificações, as regularizações fundiárias e os programas Bolsa Família, Luz para Todos, Saúde da Família, dentre outros.

Antes, no entanto, é feito o processo de autoatribuição, por meio do qual a comunidade, após debater sobre o assunto se auto-atribui ou não como remanescente de quilombo. Caso a comunidade opte em autodefinir-se como remanescente de quilombo, o processo deve ser encaminhado para a Fundação Cultural Palmares - FCP, para que esta proceda ao reconhecimento, que se dá pela emissão da “Certidão de Autodefinição”.

Após o processo de certificação da comunidade, a próxima etapa consiste na abertura do processo de demarcação das terras, que é feito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, após estudo antropológico da comunidade certificada, com vistas a se saber a real extensão de suas terras.

O passo seguinte consiste no processo de titulação das terras, que também é feito pelo INCRA, por meio da emissão de um título de posse coletiva.

Caso o estudo antropológico reconheça área maior que a já ocupada pelos remanescentes quilombolas, como pertencentes a estes, e que por ventura esteja na posse de terceiros, esta área deverá ser desapropriada e seu “proprietário” indenizado.

No Município de Januária, as comunidades já certificadas pela Fundação Cultural Palmares são 24 (vinte e quatro): Alegre, Alegre II, Barreiro do Alegre, Balaeiro, Barreiro, Cabano, Pitombeiras, Vila Aparecida, Gameleira, Grotinha, Onça, Lambedouro, Pedras, Buritizinho, Pasta Cavalo, Pé da Serra, Picos, Quebra Guiada, Retiro dos Bois, Riachinho, Caluzeiros, Água Viva, Várzea da Cruz, Riacho da Cruz e Caluzeiros.

Para a análise das Políticas Públicas abordaremos aqui, mesmo que de forma bastante sintética, somente algumas políticas públicas previstas nos 04 (quatro) eixos do Programa Brasil Quilombola e na Agenda Social Quilombola, para isso tomaremos como base o “Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas”, edição 2013, produzido pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais - SPCT.

Eixo 1: Acesso à Terra – O processo de certificação; a Regularização Fundiária.

Eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida – O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Funasa, com as obras de saneamento básico; o Programa Água para Todos, com a construção cisternas para consumo e produção, construção de pequenas barragens e kits de irrigação; Habitação Rural, com o Programa Minha Casa Minha Vida Rural; Programa Luz para Todos e a; Tarifa Social.

Eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local – Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, que identifica a família como beneficiária do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que financia projetos individuais e

coletivos com o intuito de geração de renda para agricultores familiares e para os assentados da reforma agrária. Existem ainda os projetos voltados para Segurança Alimentar e Nutricional, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; o de Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola – ATER, pertencente ao Plano Brasil Sem Miséria; e o Selo Quilombos do Brasil, que busca dar identidade cultural aos produtos de origem quilombola.

Eixo 4: Direitos e Cidadania – que prevê a Construção de Escola Quilombola – Escola de Campo; o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD – Campo; o Projeto Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Campo; a Educação Quilombola, que possibilita a formação de professores em educação quilombola, com produção e distribuição de material didático e construção de escolas; o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que investe um valor por aluno nas comunidades quilombolas; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; o Programa Bolsa Família – PBF, que faz transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza; o Cadastro Único – CadÚnico, que tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias de baixa renda; Programa Saúde da Família – PSF; Programa Saúde Bucal – PSB/Brasil Sorridente; os Telecentros.BR, com vistas a promover a inclusão digital nas comunidades quilombolas; as Rádios Comunitárias; Documentação Básica e Registro Civil – Mobilização Nacional 22, e por fim, as Chamadas Públicas de Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento Local para Quilombos.

Os passos percorridos para a realização deste trabalho consistiu em ida à Brasília/DF, onde foram visitadas a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; Fundação Cultural Palmares – FCP; ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA; ao Ministério da Educação – MEC; ao Ministério da Saúde – MS; Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

No Município de Januária/MG, foram visitados o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA; o Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG; Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombos – CMCRQ, do Município de Januária; o Presidente da Associação Comunitária da Comunidade de Picos (Fazendo Picos); Representantes das comunidades de Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva; a Secretaria de Ação Social do Município de Januária; e as comunidades Pé da Serra e Gameleira

Assim a proposta consiste no exame detido da legislação sobre o tema e do Programa Brasil Quilombola e verificar, *in loco*, se após a certificação dessas comunidades pela Fundação Cultural Palmares, se as políticas públicas previstas no programa foram

efetivamente implantadas no Município de Januária e quais foram as mudanças advindas dessas políticas.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

- Analisar o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas e a efetividade das políticas públicas do Programa Brasil Quilombola nas comunidades de remanescentes de quilombos do Município de Januária, buscando saber se, na prática, as leis e as políticas públicas previstas são efetivas.

2.2. Objetivos Específicos

- Avaliar se as políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola – PBQ, são executadas na integralidade;
- Subsidiar a implementação de políticas públicas para as comunidades quilombolas proporcionando retribuição, reconhecimento e desenvolvimento social e econômico;
- Municiar as comunidades quilombolas de informações e meios para exigir o cumprimento das políticas pública prevista no Programa Brasil Quilombola.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo abordaremos a legislação quilombola, fazendo uma análise cronológica de sua base legal, da Constituição Federal de 1988 até a Portaria nº 8/2014 da SEPPIR. Enveredaremos também pelo processo de reconhecimento por meio do qual a comunidade se autoatribui como remanescente de quilombo, credenciando-se, para receber as políticas públicas, assim como analisaremos a efetividade dessas políticas públicas do Programa Brasil Quilombola, sob o prisma do conhecimento (saber da existência) e do acesso às mesmas nas comunidades do Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva, no Município de Januária. Além disso, recorreremos à literatura existente sobre o

assunto, como Ilka Boaventura Leite, Daniel Sarmento, Rodrigo Gonçalves de Souza, Alexandre Marinho, Luís Otávio Façanha, Déborah Duprat dentre outros.

3.1 CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA

Com vistas a situar cronologicamente o leitor, faremos uma breve exposição da legislação quilombola a partir da Constituição Federal de 1988, de modo que se possa compreender todos os passos e a evolução das políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombo a partir do que determina a lei.

3.2. Constituição Federal

3.2.1. Artigo 68 da ADCT - 1988

Tudo que temos hoje em termos de legislação quilombola advém do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, insculpido na Constituição Federal de 1988, que dispôs:

“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”
[Constituição Federal, 1988]

Todavia, antes de se chegar a tal ponto, houve um intenso trabalho na Assembléia Nacional Constituinte – ANC, envolvendo diversos atores sociais e parlamentares, e que, por estar na origem do processo legal quilombola, merece o nosso destaque. Para falar dos trabalhos de bastidores da Constituição Federal, utilizaremos dados e citações do brilhante trabalho de mestrado de Rodrigo Gonçalves de Souza, cujo tema foi *“Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT.”*

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte iniciaram em 1º de fevereiro de 1987, e em abril e maio de 1987, recebeu as duas primeiras contribuições relativas ao tema, a primeira sugestão, de nº. 2.886, direito à moradia, apresentada pelo ciclo de debates do Centro de Estudos Afro-brasileiros. “... reivindicações resultantes da convenção

‘O Negro e a Constituinte’, realizada em Brasília...” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 09.05.1987, p. 529. *Apud* SOUZA, Rodrigo Gonçalves de).

A segunda contribuição foi apresentada pela parlamentar Benedita da Silva, tratava-se da Sugestão de nº 9.015, que propunha a inclusão de dispositivo com a seguinte redação: “*será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes dos quilombos*”. Na justificativa a parlamentar mencionou a existência de diversas comunidades negras que viviam, além de isoladas, ameaçadas de expulsão das terras que eram ocupadas há muito tempo. Atentou, ainda, para o fato de que essas populações, além de destituídas de terras, se concentram nas regiões mais pobres do país.

Nas palavras do constituinte Assis Canuto, ex-executor do INCRA em Rondônia e responsável pela ocupação das terras da União nos Territórios do Acre e Rondônia, fica evidente que garantir o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes dos quilombos, não era apenas uma vontade dele ou de uns poucos, mas ao contrário, aquele intento era da vontade da ampla maioria, conforme se depreende do texto a seguir:

“não é – e isso podemos afirmar sem sobra de dúvidas – o nosso anteprojeto e o nosso relatório fruto da vontade pessoal ou da opinião pública e exclusiva do Relator, mas fruto do consenso dos Constituintes membros desta Subcomissão, dos Constituintes de outras comissões que aqui enviaram suas sugestões e das lideranças das comunidades interessadas que aqui se manifestaram de uma forma democrática, livre, com acentuada participação” (Diário da Assembleia Constituinte, 24.07.1987, p. 153. *Apud* SOUZA, Rodrigo Gonçalves de).

Embora, apoiado preliminarmente por diversas frentes, o anteprojeto sofreu a inclusão do tombamento das terras e dos documentos referentes à história dos quilombos, como artigo 107 do Anteprojeto, com aspirações de compor o texto constitucional, com a seguinte redação:

Art. 107 – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

Em seguida o artigo foi novamente renumerado, passando a figurar, desta feita, já como o futuro art. 490 da Constituição Federal. Apesar disso, após um grande revés promovido pelos opositores, foram apresentadas duas emendas supressivas ao referido

artigo, a primeira de autoria do Constituinte Eliel Rodrigues, PMDB-PA, sob o argumento de que:

“a proposta de emenda consignava que o importante, no país, é a integração das diferentes etnias que compõem seu povo, sem discriminação da raça, cor, religião, posição social e tudo o mais que caracteriza os direitos e garantias individuais. Portanto, ‘dividir o país em terra dos índios, terra dos negros, terra dos brancos, etc., é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira’.

Já a segunda emenda, do Deputado Acival Gomes-PMDB-SE, trata da hipotética possibilidade da criação de conflitos entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) já que, no entendimento do parlamentar “violado ficará de forma flagrante o direito de propriedade”.

Ocorre que, depois de muitas batalhas nos bastidores, marcada principalmente pela luta estratégica, o constituinte Carlos Alberto Caó – PDT-RJ, apresentou uma emenda popular e incluiu no seu corpo a restauração da redação do então artigo 490. Entretanto, a Comissão acolheu a proposta para discuti-la apenas no âmbito do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, e fez constar em seu parecer: “*a declaração de propriedade definitiva de terras ocupadas por remanescentes de quilombos será considerada com vistas às Disposições Transitórias do Substitutivo*”.

Ao que parece, as forças que escravizavam e oprimiam os negros no Brasil, mais uma vez vieram à tona para tentar impedir que tal garantia fosse estabelecida no Constituição Federal. Entretanto, os simpatizantes do movimento quilombola, temendo a perda do embate, estrategicamente, hospedaram suas pretensões no Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, tida como algo de menor valor, passageiro.

Após essa fase, muitos outros episódios, de tentativa de supressão da emenda, no âmbito do projeto do ADCT, se sucederam, porém sem sucesso. Em síntese, essa é uma pequena parte da história que está por traz do artigo 68 do ADCT cujo.

[...] o principal objetivo [...] é o de assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento de grupos dotados de cultura e identidade étnica próprias, ligadas a um passado de resistência à opressão, os quais, privados do território em que estão assentados, tenderiam a desaparecer, absorvidos pela sociedade envolvente. Para os quilombolas, a terra habitada, muito mais do que um bem patrimonial, constitui elemento integrante da sua própria identidade coletiva, pois ela é vital para manter os membros do grupo unidos, vivendo de acordo com os seus costumes e tradições. [SARMENTO, 2008]

3.2.2 Artigos 5º, 215 e 216 da Constituição Federal de 1988

O direito de propriedade é garantido a todos (de forma ampla) no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal – CF, e aos quilombolas, de forma especial, no artigo 68 dos ADCT. Isso nos permite afirmar que o direito quilombola constitui um “direito especial” aos olhos do legislador constituinte. Outro fator que o diferencia, consiste no fato de tratar-se de um direito coletivo e não de um direito privado e individual.

Além disso, garante, no artigo 215, *caput* e § 1º “o pleno exercício dos direitos culturais (...)” e a proteção “as manifestações populares (...) afro-brasileiras (...)” e no artigo 216, § 5º, o tombamento “*dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.*” Nos mesmos moldes da proteção constitucional outorgada aos índios nestes artigos e no 231 da C.F.

3.3 Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – 1989

Tendo em vista a necessidade de reconhecer as aspirações das minorias, de modo que elas pudessem assumir suas formas de vida e desenvolvimento, fortalecendo suas identidades, línguas, crenças e levando em conta que em diversos países do mundo essas minorias não usufruíam de direitos fundamentais (quando comparados com o restante da população), a Organização Internacional do Trabalho – OIT, adotou em 07 de junho de 1989, a Convenção nº 169, cujo foco foram os Povos Indígenas e Tribais.

Em 2002, o Senado Federal, aprova o texto do Decreto Legislativo nº 143, com vistas a garantir também no Brasil os direitos das minorias. E, finalmente em 19 de abril de 2004, por meio do Decreto nº 5.051/2004, foi promulgada no Brasil a Convenção 169 da OIT.

3.4 Decreto nº 4.883 – 2003

O Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, transferiu do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA a competência relativa à delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, assim como a determinação das demarcações e a expedição de títulos das terras, competindo ao Ministério da Cultura assistir e acompanhar o MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nas ações de regularização, com vistas a preservar a identidade cultural dos quilombolas.

3.5 Decreto nº 4.887 – 2003

Foi publicado em 20 de novembro de 2003, o Decreto nº 4.887/2003, regulamentando o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 dos ADCT, e. Revogou o Decreto 3.912, de 10 de setembro de 2001, que tratava da mesma matéria.

As principais características desse decreto são: Conceituar os remanescentes das comunidades de quilombo; definir o que são as terras ocupadas; os critérios da territorialidade; a competência da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; o tratamento especial que deve ser dispensado aos quilombolas destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura, e da gratuidade dos registros dos títulos.

3.6 ADI 3.239 - 2004

Proposta em 25 de junho de 2004, pelo Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, alegando, dentre outras coisas, que “*a demarcação das áreas, antes de levar em conta critérios histórico-antropológicos, será realizada mediante a indicação dos próprios interessados (...)*” (Petição Inicial, PFL, protocolada em: 25/06/2004, no STF. p.2); que “o decreto determina indevidamente a realização de desapropriação pelo INCRA das áreas que supostamente estejam em domínio particular para transferi-las aos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 13, *caput* e § 2º do Decreto 4.887/2003)”; alega ainda o uso indevido da via regulamentar; que a desapropriação é inconstitucional; a configuração da inconstitucionalidade dos titulares do direito à propriedade definitiva; a configuração da inconstitucional das terras em que se localizavam os quilombos.

Nos pedidos, requer medida cautelar *in alidita altera pars* (sem ouvir o lado contrário). Não julgada ainda pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Que a ADI 3239 seja julgada procedente e que seja declarada a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003.

A presente ação entrou na pauta do Plenário do STF, dia 18 de abril de 2012, sob a relatoria do Ministro Cezar Peluso, que proferiu seu voto pela procedência da ação, nos termos em que fora pedido pelo autor. Entretanto, optou pela modulação dos efeitos de decisão para “declarar, bons firmes e válidos” os títulos emitidos na vigência do Decreto nº 4.887/2003, assim como “*em respeito ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos*

que, da boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988”.

Como argumento para o seu voto, o Ministro Peluso sustenta que “o Decreto nº 4.887 somente poderia regulamentar uma lei, jamais um dispositivo constitucional”, violando assim, segundo o Ministro, o Princípio da Reserva Legal. Ademais defende que “a desapropriação de terras públicas é vedada pelos artigos 183, parágrafo 2º, e 193, parágrafo único, da CF” (Notícias do STF, 18/04/2012)

Entretanto, o entendimento da vice procuradora-geral da República, Deborah Duprat, é contrário ao do Ministro Cezar Peluso, eis que manifestou-se pela improcedência da ADI 3.239, arguindo “a relação transcendental (dos quilombolas) com a terra, que se torna um elemento fundamental de identidade desses grupos”. Outra característica apontada por Deborah Duprat, foi o uso coletivo da terra e que, segundo ela:

“Os quilombos eram comunidades que tinham modos de vida, história, memória, mitos e formas de expressão próprias, que os distinguiam das sociedades de grande formato e de outros grupos existentes no Brasil. Além disso, tinham também um passado e uma memória ligados à opressão e à escravidão” (Notícias do STF, 18/04/2012)

Duprat ressaltou também que a Constituição Federal de 1988 preza pelo reconhecimento das diferenças, por isso é considerada “a Constituição das mulheres, dos negros, dos homossexuais, dos índios e das pessoas com deficiência”.

Por fim, observou que esse reconhecimento nada mais é do que a efetivação da Convenção nº 169 da OIT, e defendeu que as indenizações aos proprietários sejam justas, já que:

“O reconhecimento dessas áreas é um ônus e um bônus de toda a sociedade brasileira. Interessa a todos que tenhamos esses grupos, formando parte dessa diversidade cultural e étnica que nos caracteriza. Portanto, não é razoável que uma única pessoa, o proprietário, pague pelos ônus dessa afirmação. É preciso uma indenização justa e ampla, nos moldes em que se dá uma desapropriação indireta” (Notícias do STF, 2012)

Todavia o pedido de vista feito pela Ministra Rosa Weber, em 18 de abril de 2012, interrompeu o julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.239. Desde então os autos se encontram no Gabinete da Ministra, tendo sido juntado aos mesmos diversas petições, bem como concedidos vários pedidos de vistas.

Na mesma linha, foi julgada no dia 19 de dezembro de 2013, pela corte especial do Tribunal Regional Federal da 4.ª Região, Rio Grande do Sul, ação de inconstitucionalidade movida em 2007 pela Cooperativa Agrária Agroindustrial, em face da

comunidade da localidade Paiol de Telha, também conhecida como Fundão, no município de Reserva do Iguaçu, no Paraná.

A ação questionava a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 e a titulação de terras em favor das comunidades de Paiol de Telha e de quilombolas das comunidades Batuva, Guaraqueçaba e litoral do Paraná. Todavia, os Desembargadores do TRF da 4ª Região, por 12 (doze) votos a 03 (três), votaram pela constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003.

Essa decisão, além de uma vitória para as comunidades beneficiadas diretamente pela ação, beneficia também todas as comunidades quilombolas do Brasil, pois pode influenciar positivamente os tribunais de outras regiões brasileiras, bem como, pode acabar influenciando a decisão do próprio Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da ADIN nº 3.239, haja vista, especialmente, que boa parte das inovações jurídicas nacionais advém dos tribunais do sul do país. (<http://racismoambiental.net.br/tag/adi-3239/>)

Dentro de todo esse contexto jurídico que permeia a questão quilombola, a ADI 3.239 é a ação de maior espectro questionando a suposta, ilegalidade de medidas tendentes a promover reconhecimento e retribuição aos remanescentes de quilombo.

3.7 Decreto nº 6.261 – 2007

O Decreto nº 6.261 de 20 de novembro de 2007, dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola, no âmbito do Programa Brasil Quilombola – PBQ, com vistas a melhorar as condições de vida e ampliar o acesso dos quilombolas a bens e serviços públicos.

Neste Decreto foram instituídos os 04 (quatro) eixos da Agenda Social Quilombola, quais sejam: I - o acesso a terra; II - à infra-estrutura e qualidade de vida; III - à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e IV - à cidadania. Além disso, determinou alcançar de forma prioritária as comunidades com altos índices de violência, baixa escolaridade e vulneráveis socialmente. Para isso autorizou a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial – SEPIR, a firmar todos os instrumentos jurídicos com todos os entes federados e com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos. Assim como a criação do Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola e do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social, permitindo que a sociedade possa acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e ações da Agenda Social Quilombola.

3.8 Portaria nº 98 – 2007

Instituída em 26 de novembro de 2007, pela Fundação Cultural Palmares, a Portaria nº 98/2007, tem como principais objetivos: elencar os procedimentos para a emissão da certidão de autodefinição como remanescentes de quilombos, assim como instituir o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares e conceituar o que seriam remanescentes de quilombos.

3.9 Instrução Normativa nº 57 – 2009

Datada de 20 de outubro de 2009, estabelece os procedimentos do processo administrativo e a competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas.

Conceitua remanescentes das comunidades dos quilombos (nos mesmos termos da Portaria 98/2007 da FCP); consideram como terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos *“toda a terra usada para a garantia de sua produção física, social, econômica e cultural.”*

3.10 Lei nº 12.288 – 2010 – Estatuto da Igualdade Racial

Publicada em 20 de julho de 2010, entrou em vigor dia 19 de outubro de 2010, estabelecendo o Estatuto da Igualdade Racial, cujo objetivo principal é *“garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.”*

Em síntese, trata dos direitos fundamentais (saúde, educação, cultura, esporte, lazer, liberdade de consciência, crença e do livre exercício dos cultos religiosos); do acesso à terra e à moradia adequada; do trabalho; dos meios de comunicação; do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR; das ouvidorias permanentes e do acesso à justiça e à segurança; do financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial, dentre outros.

3.11 Decreto nº 8.136 – 2013

O Decreto nº 8.136, de 05 de novembro de 2013, aprova o regulamento do Sistema Nacional de promoção da Igualdade Racial – SINAPIR, instituído pelo artigo 47 da Lei nº 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial.

O SINAPIR é um sistema integrado que visa descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas, além disso, tem a função precípua de organizar e promover políticas de igualdade racial, definindo competências e responsabilidades específicas da União e dos demais entes federados participantes do Sistema, garantindo a participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas.

Estabelece que a política de igualdade racial deve ser tratada prioritariamente no planejamento e no orçamento dos entes federados que aderirem ao Sinapir, para assegurar as políticas de igualdade racial e garantir que elas sejam contempladas quando da formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Prevê sistema de gestão, com rede própria de informações e banco de dados, capaz de fazer a gestão da informação, promover as condições para o monitoramento, a avaliação, o acesso e o controle social.

Estabeleceu como requisitos para adesão ao sistema: a instituição e funcionamento de conselho de promoção da igualdade racial, composto paritariamente por órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil e a instituição e o funcionamento de órgão da promoção da igualdade racial na estrutura administrativa do ente federado. Para que os municípios possam participar eles precisam ainda apoiar administrativa e financeiramente os conselhos e o órgão municipal de promoção da igualdade racial, além de elaborar e executar os planos e as políticas municipais de promoção da igualdade racial, assim como realizar as conferências municipais.

Ademais, estabelece as competências e responsabilidades da União e os mecanismos de financiamento, com destaque para a necessidade dos entes federados em assegurar, em seus orçamentos, recursos para a implementação das políticas de igualdade racial. Os entes que atenderem esses requisitos e tiverem aderido ao sistema terão prioridade nas transferências de recursos federais e na seleção de projetos.

E por fim, estabelece que o apoio a iniciativas de organizações da sociedade civil será feito mediante editais de chamamento público; prevê a possibilidade de formação de consórcio para implementação conjunta das políticas de igualdade racial e a criação pelo Governo Federal, do Disque Igualdade Racial, para receber denúncias racismo e discriminação racial.

3.12 Portaria nº 8 – 2014

Enquanto do Decreto nº 8.136/2013, aprovou o regulamento do Sinapir, a Portaria nº 8, de 11 de fevereiro de 2014, da SEPPIR, aprova os procedimentos para a adesão dos Estados, Distrito Federal e Município ao SINAPIR, bem como define as modalidades de gestão previstas no Sistema.

A portaria trata de questões práticas (executivas) e estabelece os procedimentos para a adesão e as modalidades de gestão a serem aplicadas. Assim sendo, destacaremos apenas alguns pontos da mesma, tidos como de maior relevância para este trabalho. Conceitualmente a portaria visa constituir-se numa forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no País.

Prevê, assim como no Decreto nº 8.136/2013, a criação da Rede-Sinapir, que além de um portal para concentração de informações sobre as políticas de igualdade racial, permitirá também o cadastramento, monitoramento, avaliação e controle social pelos governos e pelos cidadãos.

Ao aderir ao sistema os entes federados poderão optar pela modalidade de Gestão Plena, Intermediária ou Básica, diferindo umas das outras apenas pela questão do comprometimento com a causa e de como está o nível de organização administrativa do ente federado. Em outras palavras, se possui conselho, órgão na estrutura administrativa local responsável pela Promoção da Igualdade Racial e plano, ações ou projetos de enfrentamento ao racismo.

Atualmente, esta portaria representa um entrave para as comunidades quilombolas de Januária, já que o município possui apenas o conselho quilombola. Este mecanismo permite que o governo federal aferir quais os entes estaduais e municipais estão de fato empenhados em fomentar políticas públicas de promoção da igualdade racial.

3.13 O PROCESSO DE AUTODEFINIÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DE IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO, DESINTRUÇÃO, TITULAÇÃO E REGISTRO DAS TERRAS.

Este tópico será dividido entre dois grupos, o primeiro referindo-se ao processo e ao procedimento de reconhecimento as comunidades, feito pela Fundação Cultural Palmares – FCP, através da expedição da certidão de autodefinição, identificando-as como remanescente de quilombo e preparando-a para torná-la apta a receber políticas públicas destinadas às minorias. O segundo, refere-se a Identificação, Reconhecimento, Delimitação,

Demarcação, Desintrusão e Titulação das terras, conforme disposto no artigo 3º, do Decreto nº 4.887/03.

Assim sendo, no primeiro caso ocorre o reconhecimento da comunidade, sob a forma de autodefinição, e trata-se de um procedimento relativamente simples e rápido. Já no segundo caso, trata-se do reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras, e constitui-se em processo e procedimento muito mais complexo e demorado.

O termo Reconhecimento, na perspectiva de Friedrich Heigel

“refere-se a uma necessidade presente nas relações intersubjetivas e que se expressa nos conflitos humanos, desde a esfera da família (do amor), até a da sociedade civil (do direito) e do Estado (da solidariedade).”
[<http://pt.wikipedia.org/wiki/Reconhecimento>]

Ademais, o termo está ligado também ao fato de ser grato, de inspecionar, de distinguir e de admitir como verdadeiro.

Entendemos que também merece destaque o fato de comumente verificarmos o uso do termo reconhecimento como sinônimo de certificação, identificação e de pertencimento. Vejamos:

“R. Ludret observa que a **identificação** social do indivíduo está ligado ao sentimento de **pertencimento**, que é um fator de identidade coletiva. [...] a **identificação** social é um conjunto de processos pelos quais um indivíduo se define socialmente, isto é, se **reconhece** como membro de um grupo e se **reconhece** nesse grupo.” [Grifo nosso] (d’Adesky, 2009. *Apud* Lima, Silva e Martins. Revista Internacional Direito e Cidadania. P. 83. 2011)

Do ponto de vista da nossa legislação, artigo 2º do Decreto 4.887/03:

“Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos [...] os grupos étnico-raciais segundo critérios de **autoatribuição**, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.” [Grifo nosso]

Como se pode perceber, pelo termo “autoatribuição”, a lei deixou a cargo da comunidade se autoatribuir ou não como remanescentes de quilombo, e para tal, a comunidade deve se reunir com o fim específico de decidir, por maioria, se se torna ou não remanescente de quilombo, registrando em ata a decisão e assinando-a.

Desta forma se evidencia a opção pela “autoatribuição” refutando-se a noção de pertencimento obtida por meio de laudos e estudos antropológicos, já que:

“...a identidade da comunidade ocorre pelo sentimento de se pertencer aquele grupo a que se olha. A questão aqui levantada é: **só quem pode afirmar para quem se olha é quem efetivamente está olhando!**

A noção de pertencimento não pode ser gerada por laudos ou estudos, pois no máximo teríamos uma especulação sobre a “*casa dos espelhos*”. Só quem está dentro e vendo os espelhos pode afirmar o que realmente está sendo refletido.”

O Decreto nº 4.887/2013, faz uso de dois termos que podem parecer sinônimos, “autoatribuição” e “autodefinição”. no *Caput*, Art. 2º, “autoatribuição”:

“Caput, Art. 2º

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos [...] os grupos étnico-raciais segundo critérios de **autoatribuição**, com trajetória histórica própria, [...]”

Entretanto, no § 1º do Art. 2º e no § 4º do Art. 3º deste mesmo Decreto, utiliza-se o termo “autodefinição”.

“Art.2º [...]

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante **autodefinição** da própria comunidade.

Art.3º [...]

§ 4º A **autodefinição** de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto [...]”

Já o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/10, faz uso dos termos “autodeclaração” e “autodefinição”, conforme podemos constatar no inciso IV, do parágrafo único do artigo 1º:

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se **autodeclaram** pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam **autodefinição** análoga;

De igual modo, a Portaria nº 98/2008 da Fundação Cultural Palmares faz uso dos dois termos, “autodefinição” e “autoatribuição”, contudo, utilizou com maior frequência o termo “autodefinição”, que é o termo que utiliza quando da expedição das certidões.

Ademais, como a lei não optou pelos meios científicos, como laudos e/ou relatórios antropológicos, por exemplo, somente a comunidade que se sentir remanescente de quilombo poderá se autodefinir quilombola, acrescentando-se a isso o fato de possuir trajetória histórica própria, ser dotada de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Esta ideia é reforçada pela tese de que:

“A identidade particular de alguém, segundo R. Ledrut (d’Adesky, 2009) é criada ao se olhar para o outro, pois não se pode olhar para si mesmo, pois o olho tudo observa menos ele mesmo. Esta idéia será chamada aqui de **teoria da casa dos espelhos**, onde para se criar uma identidade se deve olhar para os outros e assim criar uma identidade própria, assim sendo, as imagens dos demais geram a nossa própria imagem. “[LIMA, SILVA e MARTINS. Revista Internacional Direito e Cidadania. P. 82. 2011]

Com relação ao processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinstituição, titulação e registro das terras, como já dito anteriormente, trata-se de um processo complexo e moroso. No estado de Minas Gerais, Januária é o município que possui o maior número de comunidades quilombolas, certificadas pela Fundação Cultural Palmares, e mesmo assim nenhuma delas foi demarcada e titulada.

A única comunidade do município que possui título é a comunidade denominada Fazenda Picos, cujos moradores possuem uma “Autorização de Ocupação”, emitida pelo INCRA, na condição de assentados da reforma agrária e não como comunidade remanescente de quilombo. Porém, esta autorização de ocupação é um título individual, com área demarcada individualmente, diferentemente do título emitido para as comunidades quilombolas que é coletivo.

Na opinião de Ilka Boaventura Leite,

“[...] a demanda por reconhecimento e regularização fundiária requer uma ação integrada envolvendo, de forma mais direta e participativa, os vários órgãos do governo e da sociedade civil.” E que “[...] as mais bem sucedidas experiências de implementação do artigo 68 tem sido aquelas em que se conseguiu estabelecer uma parceria entre comunidades, entidades governamentais e os diversos agentes locais favoráveis à regularização.” (LEITE, p. 348)

Entretanto ressaltamos que, apesar da quantidade de comunidades quilombolas existentes no Município de Januária, não há registro de conflito pela posse das terras. Com o agravante de que, o único órgão existente na cidade que está ligado à causa é o Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo, que possui uma série de limitações para conduzir todo o processo, já que não possui estrutura adequada para funcionamento e esbarra na inexistência de um órgão de promoção da igualdade racial, na estrutura do Poder Executivo Municipal.

3.13.1 O procedimento de autodefinição nos termos da Portaria nº 98/2007

O procedimento para reconhecimento da comunidade como sendo remanescente de quilombos está previsto na Portaria de nº 98/2007, da Secretaria de

Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. E na prática implica em convocação de reunião com fim específico de debater o assunto da autoatribuição, caso não haja na comunidade uma associação legalmente constituída. Entretanto, se existir na comunidade uma associação legalmente constituída, deverá ser convocada uma assembléia, também com a finalidade específica de debater se a comunidade se reconhece como remanescente de quilombo.

Independentemente de ser reunião ou assembleia, deverá ser lavrada uma ata, na qual deve conter a decisão, por maioria, dos moradores da comunidade ou membros da associação pela autoatribuição ou não como sendo remanescentes de quilombos, devendo esta ata ser acompanhada de lista de presença assinada por todos os participantes.

Em seguida, a ata e a lista de presença deverão ser enviadas para a Fundação Cultural Palmares, juntamente com um relato sintético de trajetória daquela comunidade, e se possuírem, deverão ser anexadas fotos, manifestações culturais, reportagens, documentos, estudos que atestam a história daquele grupo e por fim, solicitar ao seu presidente da FCP emissão de certidão definindo-os como remanescentes de quilombo.

Vale ressaltar também que, caso existam pessoas na comunidade que não saibam ou não possam assinar, outras pessoas poderão assinar no seu lugar, devendo-se para isso, colher, ao lado da assinatura, a impressão digital da pessoa que não sabe/pode assinar. Além disso, a FCP pode fazer (e tem feito) visita técnica à comunidade de obter informações e esclarecer dúvidas, inclusive com objetivo de constatar se a comunidade existe de fato. Concluído todo o processo, a FCP encaminhará à comunidade, sem qualquer custo, os originais da Certidão de Autodefinição.

3.13.2 O Procedimento para Identificação, Reconhecimento, Delimitação, Demarcação, Desintrusão, Titulação e Registro das terras, à luz da Instrução Normativa nº 57/2009

Enquanto o processo de autodefinição da comunidade - para saber se ela é ou não remanescente de quilombo - é feito pela Fundação Cultural Palmares – FCP, o processo de Identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão e titulação das terras é conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio da Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009 e pelo Decreto nº. 4.887, de 20.11.2003.

Após certificada a comunidade pela FCP, o passo seguinte consiste na abertura do processo administrativo, de Identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão e titulação das terras, que pode ser requerido por qualquer membro da comunidade, da associação ou pode ser aberto de ofício pelo próprio INCRA. Trata-se de

um processo longo, complexo, que envolve a comunidade, estudiosos e diversos órgãos públicos com envolvimento direto sobre a questão, mas trata-se também de um processo bastante transparente e democrático, conforme veremos a seguir, mesmo que de forma bastante resumida.

As ações da Instrução Normativa nº 57/2009 – IN, estão fundamentadas em várias bases legais e trabalha com o mesmo conceito de remanescentes das comunidades dos quilombos: do Decreto nº 4.887/2003, como sendo:

“[...] os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.” [Decreto nº 4.887/2003].

Consideram toda terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, como sendo as terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo, pois ali, além do sustento estão as raízes daquela comunidade, ou sua identidade, como nos ensina Girolamo Domenico Treccani:

“Nos territórios quilombolas se consagra não uma “propriedade” que garante aos seus detentores o domínio da terra, mas se expressa uma forma peculiar de apossamento e usos dos recursos naturais, caracterizada como “propriedade coletiva”, fruto de uma identidade coletiva.” [TRECANI, 2006, apud LIMA, SILVA e MARTINS, 2011]

Ao delimitar, demarcar e titular as terras de uma comunidade de forma coletiva, é como se o Estado estivesse abraçando aquela comunidade, em outras palavras, o Estado estaria protegendo a comunidade, seus hábitos, costumes, cultura e crenças. Não se trata apenas de distribuir terras, já que os moradores locais não recebem individualmente sua cota-parte, mas apenas e tão somente tem definidos os limites de uma área pertencente a uma coletividade.

Assim sendo, a delimitação, demarcação e titulação representa a proteção estatal, com vistas a promover reconhecimento e retribuição, garantindo a população negra igualdade de oportunidade, conforme disposto no parágrafo único do artigo 4º da Lei 12.288/10.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

3.13.3 Identificação, Delimitação, Demarcação e Titulação

Apesar da IN nº 57/2009, não ter sido muito fiel quanto à organização das fases do processo, fazendo menção a cada uma delas na forma de títulos ou subtítulos, procuraremos, na medida do possível, organizá-las de modo a tornar mais didática a compreensão.

Trata-se da fase mais longa e difícil do processo, que tem início prático com a reunião entre a comunidade e o grupo técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para elaboração do estudo e definição da terra reivindicada, feita com base na identificação da comunidade e de estudos técnicos, científicos e relatórios antropológicos; com caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante a emissão do Relatório Técnico de Identificação de Delimitação – RTID. Este relatório deve basear-se em elementos objetivos, informações cartográficas, fundiárias, agrônomicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas.

Na análise da situação atual do grupo, deve-se levar em conta fatores como: sua organização social, como identificação e caracterização de sinais diacríticos da identidade étnica do grupo; formas de construção, fronteiras sociais, circunstâncias que levaram a eventual secessão ou reagrupamento do grupo, representação genealógica do grupo, estudo das redes de reciprocidade intra e extraterritorial, levantamento das manifestações cosmológico, religioso e festivo, práticas tradicionais de caráter coletivo.

A conclusão deve abordar a proposta de delimitação da terra; planta da área proposta contendo informações e indicações cartográficas dos elementos anteriormente mencionados; descrição sintética da área identificada; as potencialidades da comunidade e da área; levantamento fundiário com as seguintes informações: identificação e censo de eventuais ocupantes não-quilombolas e as áreas ocupadas por estes e suas benfeitorias; descrição das áreas pertencentes a quilombolas que tem título de propriedade; informações sobre a natureza das ocupações não-quilombolas, com apuração sobre eventuais títulos expedidos, junto ao órgão expedidor; a planta e o memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo; cadastramento das famílias remanescentes de quilombo junto ao INCRA; levantamento e especificação de eventuais áreas sobrepostas a terras públicas, indígenas, reservas etc; parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta da área.

Por fim, concluída todas as fases o Presidente do INCRA publicará portaria no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área, no prazo de 30 (trinta) dias, reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola.

A demarcação da terra reconhecida será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica de Georreferenciamento de imóveis rurais, aprovada pela Portaria nº 1.101, de 19 de novembro de 2003, do INCRA, e nos termos do Art. 23 da Instrução Normativa nº 57/2009.

Quanto à titulação, será realizada mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum custo, todavia, constará obrigatoriamente no título cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no serviço registral da comarca de localização das áreas.

Tendo em vista que o foco deste trabalho é a efetividade das políticas públicas, e o fato de que teoria e prática nem sempre andam juntas, transcrevo trecho do parecer elaborado pelo Procurador Regional da República, Daniel Sarmento, no qual manifesta sua opinião acerca da necessidade de imediata desapropriação das terras pertencentes às comunidades quilombolas.

“... diante da caracterização de uma área como território de remanescente de quilombo, a tutela ao direito de propriedade da comunidade quilombola deve ser imediata, ainda que sobre o local incidam títulos em nome de particulares. Sem embargo, nesta situação, o Poder Público deve oferecer a tais particulares uma indenização justa, e, em caso de impasse quanto ao seu valor, propor demanda judicial, a fim de que o arbitramento da importância a ser paga ocorra de forma dialética e imparcial.” [SARMENTO, 2008]

3.13.4 O Guia de Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas

O Programa Brasil Quilombola – PBQ, foi instituído em 12 de março de 2004, e tem como objetivos “*consolidar os marcos da política de estado para as áreas quilombolas*”. Em 2007, como desdobramento do PBQ foi instituída por meio do Decreto Nº 6261/2007, a “Agenda Social Quilombola, [...] que agrupa as ações voltadas às comunidades em várias áreas.”

O PBQ está focado em 04 (quatro) eixos: 1) Acesso à Terra – que consiste na certificação e regularização fundiária, com demarcação e titulação das terras; 2) Infraestrutura e Qualidade de Vida – realização de obras de infraestrutura nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento etc; 3) Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local – promovendo o desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades; e 4) Direitos e Cidadania – por meio de iniciativas de garantia de direitos promovidas por órgãos públicos e organizações da sociedade civil em comunidades quilombolas de difícil acesso, sem acesso à água, energia elétrica e/ou escola etc.

O Programa Brasil Quilombola, possui um comitê gestor formado por:

1. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR
2. Casa Civil da Presidência da República – CC/PR
3. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS
5. Ministério da Cultura – MinC – Fundação Cultural Palmares – FCP
6. Ministério das Cidades
7. Ministério da Educação – MEC – e Fundação Nacional de Educação – FNDE
8. Ministério da Saúde – MS – e Fundação Nacional de Saúde – FUNASA
9. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE
10. Ministério da Integração Nacional – MI
11. Ministério de Minas e Energia – MME.

4 METODOLOGIA

A pesquisa consistiu em analisar a vasta legislação que envolve o processo de autodefinição das comunidades e de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, assim como avaliar as políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola – PBQ.

Para isso foi utilizado o método qualitativo, com a realização de entrevistas semi-dirigidas com os líderes das comunidades do Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva. Também foi entrevistada a Presidente do Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo e Delegada Quilombola pela Conferência Nacional de Educação, que atuou no processo de certificação de quase todas as comunidades quilombolas do Município de Januária.

Na esfera dos órgãos públicos foram visitadas diversas instituições no intuito de buscar dados para subsidiar este trabalho, dentre as quais podemos citar, em Brasília, a Fundação Cultural Palmares, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, o Ministério da Saúde – MS, o Ministério da Educação – MEC e em Januária, a Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural –

EMATER, a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Januária.

Além das entrevistas, foi feita uma minuciosa análise das diversas leis, Decretos, portarias e instrução normativa que aborda a temática quilombola. A partir disso buscou-se interpretar e transformar em texto essas informações.

O público alvo dessa pesquisa foram as comunidades quilombolas do Município de Januária, cidade com maior número de comunidades reconhecidas no estado de Minas Gerais.

Utilizamos também técnicas e métodos, como observação participante, questionário, levantamento de dados nas comunidades. Assim conhecemos quais foram as políticas públicas implantadas nessas comunidades, se elas foram implantadas na íntegra e se após implantadas atingiram ou não os objetivos esperados.

Paralelamente, analisamos documentos e os dispositivos de leis que garantem políticas públicas para os quilombos. Para isso, nos valem das bases de dados da Fundação Cultural Palmares, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; INCRA, assim como do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; do artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Decreto 4883/03; da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo 43/2002 e Decreto Nº 5.051/2004; a Portaria 98/2007 da Fundação Cultural Palmares e a Instrução Normativa 57/2009, do Incra.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Faremos neste capítulo uma análise das constatações deste trabalho, avaliando dados, informações e levantando discussões e pontos de vista sobre as políticas públicas do Programa Brasil Quilombola, fundamentando-as na literatura existente sobre o assunto, buscando com isso identificar se essas políticas públicas são ou não efetivas.

Antes de falarmos sobre efetividade das políticas públicas, vamos compreender melhor outras palavras que podem parecer sinônimas e entender as diferenças entre cada uma delas. Estamos falando de eficiência, eficácia, efetividade, que Nádia Fialho as conceitua da seguinte forma:

“EFICIÊNCIA: Capacidade de conquistar bom desempenho considerando os insumos disponíveis e os resultados alcançados.
 EFICÁCIA: Medida entre resultados obtidos e objetivos estabelecidos, capacidade de atingir um dado objetivo.
 EFETIVIDADE: Atividade real, resultado. Capacidade de produzir um efeito, positivo ou negativo.”

Já para Alexandre Marinho e Luís Otávio Façanha, as exigências de:

“efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas de governo. No uso corrente, a **efetividade** diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a **eficiência** denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a **eficácia**, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.

Sendo que, na opinião destes últimos, a *efetividade em programa social* diria respeito apenas à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente de outros fatores.

5.1 Análise da efetividade do Eixo 1

5.1.1 A Efetividade do Processo de Certificação da Comunidade

Conforme já dito anteriormente, uma das portas que garantem às pessoas e às comunidades acesso às políticas públicas do Programa Brasil quilombola é a certificação feita pela Fundação Cultural Palmares, por meio da qual a comunidade se autodefine como remanescentes de quilombo. Em outras palavras, esse é o primeiro passo que precisa ser dado para a obtenção das políticas públicas previstas neste programa.

De acordo com as informações obtidas junto à Fundação Cultural Palmares, caso o requerimento de certificação esteja acompanhado de toda documentação e se não existir pendência ou dúvida sobre os documentos, o procedimento de certificação levará cerca de 03 meses. Atualmente, a FCP está certificando cerca de 150 a 200 comunidades por ano e até dezembro de 2014, espera atingir a marca de 2.500 (duas mil e quinhentas) comunidades certificadas.

O Diretor do Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro, da FCP, Alexandre Reis, afirma que nos últimos 03 anos tem havido um esforço para tornar mais rápido o processo de expedição de certidões, pois, segundo ele: “*Quanto mais comunidades reconhecidas, mais políticas públicas serão direcionadas para os quilombos*”. E no que se refere ao Município de Januária, podemos, de fato, confirmar a informação, como se pode

verificar no quadro a seguir, no qual apresentamos as datas dos pedidos de certificação e a data da publicação dessas certificações no Diário Oficial da União – DOU.

Nº	Nome da Comunidade	Data do Pedido de Certificação	Data da Publicação no DOU
01	Retiro dos Bois	07/12/2006	03/09/2012
02	Quebra Guiada	17/04/2011	03/09/2012
03	Barreiro	29/06/2012	01/10/2012
04	Grotinha	29/06/2012	01/10/2012
05	Picos	29/06/2012	01/10/2012
06	Várzea da Cruz	29/06/2012	01/10/2012
07	Gameleira	24/07/2012	03/09/2012
08	Riachinho	24/07/2012	03/09/2012
09	Alegre	25/07/2012	03/09/2012
10	Alegre II	25/07/2012	03/09/2012
11	Barreiro do Alegre	25/07/2012	03/09/2012
12	Riacho Cruz	25/07/2012	03/09/2012
13	Caluzeiros	25/07/2012	03/09/2012
14	Água Viva	25/07/2012	03/09/2012
15	Cabano	26/07/2012	03/09/2012
16	Pitombeiras	26/07/2012	03/09/2012
17	Vila Aparecida	26/07/2012	03/09/2012
18	Onça	26/07/2012	03/09/2012
19	Lambedouro	26/07/2012	03/09/2012
20	Pedras	26/07/2012	03/09/2012
21	Buritizinho	26/07/2012	03/09/2012
22	Pé da Serra	26/07/2012	03/09/2012
23	Balaeiro	30/07/2012	01/10/2012
24	Pasta Cavalo	29/06/2012	01/10/2012

Fonte: Processos de reconhecimento da Fundação Cultural Palmares

Diante das informações e das constatações, pode se afirmar que, a partir do ano de 2012, os pedidos de certificação, referente ao Município de Januária, enviados à Fundação Cultural Palmares, tiveram as certidões de autodefinições expedidas em cerca de 90 (noventa) dias, o que pode ser considerado um prazo razoável, especialmente se considerarmos que durante o trâmite do processo, a comunidade a ser certificada precisa receber a visita de um representante da FCP para confirmação da existência da mesma.

5.1.2 A Efetividade do Processo de Titulação das Terras

Apesar do Município de Januária ser o que mais possui comunidades certificadas no Estado de Minas Gerais, 24 (vinte e quatro), contra 10 (dez) de Manga e 08 (oito) de Berilo, respectivamente primeiro, segundo e terceiro lugares, conforme dados da

FCP, de 25 de outubro de 2013, nenhuma das comunidades januarenses entrou com o pedido de abertura de procedimento administrativo junto ao INCRA-MG, para regularização do seu território. Que como se sabe, é de suma importância para a comunidade, já que, conforme o Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, após

A abertura do processo administrativo de regularização fundiária, a comunidade já passa a ser considerada legalmente como proprietária da terra onde se encontra e extrai sua subsistência. Todavia. [Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, 2013, p. 21]

Na opinião do experiente Procurador Regional da República, da 2ª Região, Daniel Sarmento:

Exigir a prévia desapropriação significa, nestes termos, subordinar a garantia do direito à terra das comunidades quilombolas à disponibilidade dos recursos públicos pelo INCRA, e às escolhas políticas do Estado sobre que demandas priorizar, num quadro de escassez financeira. Implica, em outras palavras, postergar indefinidamente a possibilidade de fruição, pelos seus titulares, de direitos fundamentais dotados de aplicabilidade imediata, condicionando-os a variáveis políticas e financeiras altamente incertas. Infelizmente, a realidade tem demonstrado como a aplicação desta sistemática se revela nefasta para os quilombolas. [...] E, enquanto perdura esta inércia estatal, muitas comunidades enfrentam problemas fundiários gravíssimos, sujeitando-se a reintegrações de posse, a expulsões e até à violência física, com risco, em muitos casos, para a própria sobrevivência do grupo e da identidade étnica dos seus componentes. Portanto, não assegurar aos remanescentes de quilombos, até o implemento da desapropriação, o direito de propriedade sobre as terras que ocupam, significa negar o próprio objetivo central do art. 68 do ADCT, que é preservar as comunidades quilombolas, protegendo a identidade étnica dos seus membros, bem como o patrimônio cultural do país. [SARMENTO, 2008]

No entanto é sabido que o processo de titulação das terras é muito lento, limitando o acesso dos moradores dessas comunidades às políticas públicas, que exigem que os mesmos sejam proprietários, posseiros, arrendatários etc, como por exemplo, para ter acesso ao Documento de Aptidão ao Pronaf – DAP.

Diante de tais fatos torna-se difícil analisar a efetividade da regularização fundiária em Januária, uma vez que as comunidades existentes no município não deram entrada no processo administrativo junto ao Incra.

Por outro lado, o artigo 7º da Instrução Normativa nº 57/2009, determina que o processo administrativo além de poder ser aberto por requerimento dos interessados, também pode ser aberto de ofício pelo Incra.

Art. 7º. O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas **ou de ofício pelo INCRA**, sendo entendido como simples manifestação da

vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal. [I.N. 57/2009]

Na prática, não existe iniciativa da autarquia federal neste sentido. Ademais precisamos lembrar que apesar do espírito da lei ir no sentido da celeridade, prevendo a abertura do processo administrativo de ofício, esqueceram de dotar o Incra de recursos humanos e financeiros suficientes para realização do seu *mister*.

5.2 Análise da efetividade dos Eixos 2, 3 e 4

Assim como o processo de reconhecimento pode ser dividido em duas partes, a de reconhecimento da comunidade e a do reconhecimento das terras, também aqui poderemos adotar uma sistemática parecida, já que o Eixo 1 compreende essas duas certificações, da comunidade e da terra, e os eixos 2, 3, e 4, compreendem as outras políticas públicas do Programa Brasil Quilombola, todavia, faremos a análise daquelas consideradas vitais, podendo no entanto, tecer um rápido comentário a outras tidas como de menor importância.

5.2.1 Existência de determinados programas nas comunidades

Inicialmente, verificaremos dentre 12 (doze) políticas públicas, quais existem nas comunidades pesquisadas e logo perceberemos que a maioria das políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola não chegou às comunidades de Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água viva, conforme se pode verificar pelo quadro abaixo:

Política Pública X Comunidade	Alegre		Alegre II		Riacho da Cruz Caluzeiros e Água Viva	
Política Pública	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Programa Bolsa Família	X		X		X	
Programa Saúde Família	X		X		X	
Existência de Tececentro		X		X		X
Possui Rádio Comunitária		X		X		X
Possui Rede de Esgoto		X		X		X
Recebeu Kit Irrigação		X		X		X
Pequenas Barragens		X		X		X
Cisternas para Consumo	X		X			X
Cisterna para Produção		X		X		X
Programa habitação Rural	X			X	X	
Assist. Tec. Extensão Rural		X		X	X	
Selo Quilombos do Brasil		X		X		X
Totalização	04	08	03	09	04	09

Fonte dos dados: Associação de Moradores das respectivas comunidades

5.2.2 A Situação da Educação nas Comunidades Quilombolas

O projeto de educação quilombola tem como intento a melhoria da infraestrutura e a formação continuada de professores que atuam nas comunidades remanescentes de quilombos, bem como a distribuição de material didático e a construção de escolas com vistas à valorização e à afirmação dos valores étnico-raciais.

A construção de escola quilombola visa desenvolver ações voltadas à ampliação, adequação, reforma e/ou manutenção das escolas de educação infantil. Para ser beneficiário desta política o gestor local deve fazer a adesão ao Plano de Ações Articuladas PAR.

No âmbito do PRONACAMPO o MEC e o FNDE disponibilizam apoio técnico e financeiro para implementação de ações para a formação de professores/as, ampliação e melhoria da rede física escolar, construção de unidades escolares, aquisição de transporte escolar e implantação de laboratórios de informática nas escolas quilombolas.

Entretanto a realidade nas escolas das comunidades quilombolas é bastante diferente, especialmente nas escolas administradas pelo Município, quando comparadas com as escolas administradas pelo Estado de Minas Gerais.

Atualmente das escolas existentes em comunidades quilombolas, apenas 03 (três) são administradas pelo Estado e estão localizadas, duas na comunidade do Riacho da Cruz e uma na comunidade de Alegre, sendo esta última um modelo de gestão e de organização.

As demais escolas nas comunidades quilombolas são administradas pelo município e a situação é completamente diferente tanto do ponto de vista da estrutura física, quanto de pessoal, conforme veremos nas ilustrações a seguir.



Foto: Manoel Ricardo Monteiro

Escola Estadual Localizada na Comunidade Quilombola de Alegre



Foto: Arquivo do Conselho Municipal de Educação
Pia da Escola Municipal da Comunidade de Picos – Distrito de São Joaquim



Foto: Arquivo do Conselho Municipal de Educação
Escola Municipal da Comunidade de Cabano em 2013 – Distrito de Levinópolis

Apesar de todo esse antagonismo entre as escolas estaduais e as municipais, aqui também a regra tem exceção, estamos falando escola municipal da distante

comunidade de Retiro dos Bois, cerca 200 km da sede do município, é uma escola modelo, construída com recursos do Fundo Nacional de Educação - FNDE, e custou aproximadamente R\$ 712.000,00 (setecentos e doze mil reais), possui toda estrutura física, incluindo acessibilidade e espaço para laboratório de informática, estação de tratamento de água etc.

Essa escola fica a cerca 60 km do Município de Chapada Gaúcha e outro fato que chama a atenção é que esta escola possui alunos que moram no Estado da Bahia, já que está muito próxima da divisa com esse Estado. Outro fato que também chama muito atenção é que não há energia elétrica na comunidade de Retiro dos Bois, ou seja, a melhor escola municipal, considerada escola modelo, com excelente estrutura, não possui energia elétrica para conservação de alimentos, para funcionamento de equipamentos didáticos, assim como não pode funcionar no horário noturno.



Foto: Arquivo do Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombos
Escola Quilombola da Comunidade de Retiro dos Bois – Distrito de São Joaquim

5.2.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

O programa garante alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas, por meio da transferência de recursos financeiros, para

que além de hábitos saudáveis os alunos tenham também suas necessidades nutricionais atendidas e com isso tenham garantido o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar. Novamente aqui o quilombola recebe um atendimento diferenciado, uma vez que enquanto a cota de merenda por aluno para uma escola normal é de R\$ 0,30 (trinta centavos), na escola quilombola esse valor sobe para R\$ 0,60 (sessenta centavos) por aluno.

5.2.4 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec

Com o intuito de ampliar a oferta de vagas na educação profissional e facilitar a inserção no mercado de trabalho, o programa prevê atendimento prioritário aos beneficiários dos programas de transferência de renda, inscritas no Cadastro Único e faz parte do PRONATEC/Brasil sem Miséria. Os cursos do PRONATEC podem ser ofertados pelos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia, pelos SENAI, SENAC e pela Rede estadual de educação profissional.

A cidade de Januária possui a mais de 50 anos, o Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG, entretanto, e apesar da boa vontade dos gestores, consideramos o programa incipiente e sem a devida divulgação, uma vez que na chamada pública de 2013 apenas 03 (três) e na de 2014 08 (oito), alunos foram inscritos no programa. Se levarmos em conta que a soma das comunidades quilombolas existentes nas cidades de Januária (24), Manga (10) e Pedras da Maria da Cruz (2) totalizam 36 (trinta e seis) comunidades quilombolas e que em 2014 foram apenas 08 (oito) inscritos no Pronatec, esta equação nos leva ao número de 0,222 alunos por comunidade.

5.2.5 Busca Ativa - CadÚnico

Criado como instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda brasileiras, aqui entendida como aquelas que possuem renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até 03 (três) salários mínimos, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. O processo de cadastramento foi bastante simplificado, bastando que o interessado apresente qualquer documento de identificação pessoal e é feito pelo gestor responsável pelo Programa Bolsa Família ou pelo setor específico do CadÚnico.

O Cadastro Único, ou CadÚncio como é mais conhecido, consiste em outra importante ferramenta para acessar diversas políticas públicas, contudo, novamente esbarramos em dados alarmantes. Estamos falando do baixíssimo número de famílias quilombolas januarenses inscritas neste cadastro, apenas 151 (cento e cinquenta e uma). O

município de Januária possui 16.285 (dezesesseis mil, duzentas e oitenta e cinco) famílias inscritas no cadastro único, segundo dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, porém, segundo esses dados somente 151 são quilombolas, o que traz à tona a questão da confiabilidade das informações e dos critérios adotados no momento do cadastramento, já que o município possuía, à época da certificação (2012). 2.692 (duas mil, seiscentas e noventa e duas) famílias quilombolas, segundo dados da Fundação Cultural Palmares, como se pode verificar no quadro abaixo.

Nº	Nome da Comunidade	Nº de Famílias
01	Alegre, Alegre II e Barreiro do Alegre	400
02	Balaeiro	60
03	Barreiro	300
04	Cabano, Pitombeira e Vila Aparecida	200
05	Gameleira	200
06	Grotinha	150
07	Onça, Lamedouro, Pedras e Buritizinho	160
08	Pasta Cavalo	80
09	Pé da Serra	80
10	Picos	97
11	Quebra Guiada	45
12	Retiro dos Bois *	20
13	Riachinho	60
14	Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva	800
15	Várzea da Cruz	40
	Total	2.692

Fonte: Processo de certificação da Fundação Palmares

* Quantidade aproximada

5.2.6 Programa de Saúde da Família – PSF e Programa de Saúde Bucal - PSB

Este programa foi criado pelo Sistema Único de Saúde – SUS – como estruturante dos sistemas de saúde municipais e como forma buscar mais racionalidade da utilização dos demais níveis de assistência médica. A partir da edição da portaria nº 90/2008 do MS, foram atualizadas as bases populacionais de residentes quilombola e assentados da reforma agrária, por município, uma vez que esses municípios fazem jus ao recebimento de 50% de acréscimo em seus incentivos por atenderem as populações quilombolas e de assentados da reforma agrária, com os Programas Saúde da Família e Saúde Bucal.

Ocorre que, como a Portaria 90 foi editada em 2008, e naquele ano o município de Januária não possuía população quilombola certificada pela FCP, uma que todas as certificações desse município ocorreram em 2012.

Entretanto, após as certificações em 2012, o município passou a ter cerca de 2.700 famílias, considerando cada família com 04 pessoas, teríamos, por volta de 10.800 remanescentes de quilombo e mesmo assim o município continua sem receber este acréscimo de incentivo.

Assim sendo, o Município que conta hoje com cerca de 17 PSF's, vem deixando de receber a cota de 50% de acréscimo sobre a parcela de custeio mensal que é paga por cada equipe do PSF, ou seja, algo em torno de R\$ 3.300,00 por equipe, por mês, já que o valor do incentivo de custeio mensal por equipe é de R\$ 6.400,00, e mais R\$ 1.000,00 por equipe, por mês referente ao Programa de Saúde Bucal, cujo valor do incentivo de custeio mensal por equipe é de R\$ 2.000,00, de acordo com dados do Blog Saúde e Cidadania. [<http://saude-cidadania.blogspot.com.br/2010/03/psf-incentivo-financeiro.html>]

Para se ter uma ideia da situação, vamos expor o panorama da saúde das comunidades de Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva, consideradas as mais bem atendidas neste quesito, especialmente por serem comunidades compostas por um grande número de famílias, cerca de 1.200, por possuir acesso com via asfaltada e contar com liderança política há mais de 20 anos.

Mesmo nessas comunidades, o atendimento é muito precário, já que não é feito todos os dias da semana e o médico permanece no posto somente por um determinado período do dia. E a carência do povo é tão grande que a falta de medicamento no posto é amenizada por uma simples visita do agente comunitário de saúde em suas casas, tais visitas “suprem” a falta de medicamentos e a má qualidade do atendimento, conforme se constata pela fala de um morador.

“...aqui tem um PSF que ele funciona muito bem. Agente fala muito bem porque... não tem remédio... no posto não tem remédio, mas em termos das pessoas que trabalham no PSF... são aquelas pessoas que elas tem aquele desempenho, tem aquela força de vontade. Eles vão nas casas das pessoas visitar, **mesmo que não tá tendo remédio, mesmo que não tá tendo aquele atendimento que deveria ter, com qualidade.** Mas eles estão sempre ali, dando suporte. Então assim... **a médica, ela não cumpre as 08 horas,** ela acaba indo embora...igual... agora mesmo, diz que ela tirou férias de 02 meses. **Agente vai ficar 02 meses sem médico.** [...] a obrigação era colocar outro médico no lugar.”

Como se pode notar, mesmo não tendo remédio, não tendo atendimento de qualidade, mesmo que o médico não cumpra as 08 horas de trabalho, mesmo ficando sem médico por 02 meses, o morador afirma que tem um PSF que funciona muito bem. Afirma isso pelo simples fato de receber uma visita e um pouco de atenção de um agente comunitário de saúde. Este fato demonstra que a pobreza não é apenas material, provocada pela ausência de políticas públicas, mas também de atenção por parte do poder público.

5.2.7 Abastecimento de Água

Nas comunidades de Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva, a principal reivindicação é o abastecimento de água que, apesar de existente em todas elas, é muito precário. Nas Comunidades de Riacho da Cruz e Alegre II, a bomba existente não tem pressão suficiente para jogar a água até as caixas d'água das casas. No Riacho da Cruz o fornecimento de água só ocorre durante um determinado período do dia, pois em seguida a água é redirecionada para as comunidades de Água Viva e Caluzeiros, numa espécie de rodízio. Na comunidade de Alegre II, também é necessário fazer um controle de distribuição da água para que ela possa chegar às casas mais longes do poço.

Além da água consistir em um bem escasso na região, sua origem, na grande maioria dos casos, provem de poços (conforme demonstrado no quadro abaixo) e geralmente é muito calcária e não possui tratamento adequado. Outra reclamação frequente é a dificuldade de obtenção de água para produção e para os animais, já que as chuvas na região são escassas e as cisternas para produção ainda não fazem parte da realidade da maioria das famílias, fazendo com que o desenvolvimento econômico e até a subsistência local fiquem comprometidos.

Família quilombola	Forma de abastecimento de água					Total
	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outra forma	Sem Resposta	
Sim	7	129	12	3	0	151
Não	9.026	6.122	291	607	91	16.137
Sem Resposta	0	0	0	0	0	0
Total	9.033	6.251	303	610	91	16.288

Fonte: MDS/SAGI

5.2.8 Esgotamento Sanitário

A inexistência de rede coletora de esgoto em nenhuma comunidade quilombola é outro fato preocupante, já que a possibilidade de contaminação de fontes e os riscos de doenças aumentam consideravelmente nestes locais.

De acordo com os dados do Cadastro Único – CadÚnico, do Ministério do Desenvolvimento Social, mencionados anteriormente neste trabalho, existem apenas 151 famílias quilombolas inscritas neste cadastro. Sendo que dessas 151 famílias, 15 são

urbanas e 136 rurais, e que somente 03 delas possuem rede coletora de esgoto ou pluvial; 24 possuem fossa séptica; e a esmagadora maioria, 101 famílias, possuem fossa rudimentar. Além disso, cerca de 18% das famílias consultadas não possuem banheiro em casa, sendo obrigadas a fazer suas necessidades fisiológicas ao ar livre (“no mato”). Como já foi apurado que a quantidade de famílias inscritas no cadastro único como quilombola é infinitamente menor que a quantidade de famílias realmente existentes, pode ser que esses dados sejam ainda mais alarmantes do que o descrito nesta pesquisa.

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php]

Família quilombola	Forma de escoamento sanitário							Total
	Rede coletora de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala a céu aberto	Direto para um rio, lago ou mar	Outra forma	Sem Resposta	
Sim	3	24	101	0	0	0	23	151
Não	1.587	3.094	8.889	822	0	88	1.657	16.137
Sem Resposta	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1.590	3.118	8.990	822	0	88	1.680	16.288

Fonte: MDS/SAGI

Família quilombola	Existência de banheiro			Total
	Sim	Não	Sem Resposta	
Sim	128	23	0	151
Não	13.658	2.387	92	16.137
Sem Resposta	0	0	0	0
Total	13.786	2.410	92	16.288

Fonte: MDS/SAGI

5.2.9 A Necessidade de Existência de Conselho e de Órgão Municipal de Promoção da Igualdade Racial como Garantia de Políticas Públicas

Outro fator que obsta a efetividade das políticas públicas no Município de Januária é a inexistência de um órgão municipal de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa, oferecendo condições administrativas e financeiras, para assegurar-lhe o funcionamento, que pode se dar por meio da criação de uma Secretária ou

de uma Coordenadoria, nos termos que determina o inciso II, do art. 12 e do art. 15, do Decreto nº 8.136/2013.

Com a criação desta Secretaria ou Coordenadoria e a adesão do município ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR, o mesmo estaria apto a receber transferências voluntárias de recursos federais e ter projetos de promoção da igualdade racial selecionados de forma prioritária pela SINAPIR, uma vez que já existe no município o Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo - CMCRQ, criado pela Lei nº 2.356/2013. Em outras palavras, quanto maior for o grau de institucionalização da promoção da política de igualdade racial, tanto maior serão os benefícios oferecidos pelo governo federal para implantação e desenvolvimento dessas políticas.

5.2.10 Principais Problemas de Acesso às Políticas do Programa Brasil Quilombola no Município de Januária

- Dificuldade de acesso às informações;
- Inexistência de Secretaria ou Coordenadoria na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal;
- Falta de profissionais treinados e qualificados para atuar com a temática quilombola;
- Ausência de tratamento humanizado nos órgãos públicos para lidar com as minorias;
- Dificuldade para reunir o Conselho, haja vista a amplitude do município e a falta de meios e de recursos;
- Desconhecimento dos servidores que atuam na maioria dos órgãos públicos da existência do Programa Brasil Quilombola e do direito de prioridade no atendimento dos mesmos;
- A não inclusão, nos campos específicos dos formulários e nos sistemas informatizados, da condição de quilombola;
- A falta de pessoas compromissadas e que possuam o sentimento de pertencimento ou se identifiquem com a causa quilombola;
- Inexistência de professores qualificados para atuar com a temática quilombola.

5.2.11 Principais Problemas Identificados nas Comunidades Quilombolas do Município de Januária

- Atendimento da saúde na maioria das comunidades é precário;

- A maioria das comunidades não possui módulos sanitários;
- Difícil acesso à água potável e para a produção; sendo que a água consumida na maioria das comunidades provém de poços artesianos e possui uma alta incidência de calcário;
- Comunidade de Retiro dos Bois a maioria das casas ainda possui cobertura de palha;
- A comunidade de retiro dos bois não possui energia elétrica, inclusive na única escola;
- Algumas comunidades quilombolas foram atendidas apenas parcialmente com energia elétrica do Programa Luz para Todos, mesmo já tendo sido feito o cadastro e diversas cobranças;
- Burocracia excessiva para emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, contrariando as recomendações de simplificação e desburocratização das ações voltadas aos quilombolas;
- Segurança alimentar e nutricional inexistente já que as comunidades produzem muito pouco e não tem como produzir mais, principalmente, pela escassez de água para produção; dependendo assim da compra de produtos industrializados;
- Escolas municipais, quando comparadas com as estaduais, apresentam uma deficiência grande em relação à estrutura física, ao projeto político pedagógico e ao acompanhamento;
- Reivindicação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - Quilombola, já que a maioria das escolas quilombolas fica de fora, ou seja, não recebem os valores do PDDE, devido ao reduzido número de alunos em cada comunidade/escola;
- Pouco envolvimento dos gestores e professores com a causa quilombola.

5.2.12 Principais Mudanças Constatadas após o Processo de Certificação das Comunidades

Apesar dos 10 (dez) anos de existência do Programa Brasil Quilombola e de todas as suas propostas no campo social, da saúde, da educação, da economia e outros, ainda são tímidas as mudanças constatadas nas comunidades quilombolas januarenses, conforme veremos a seguir:

- Mesmo diante da dificuldade de acesso à informação, ressalta-se o aumento da autoconfiança das lideranças;
- Construção da Escola Quilombola na Comunidade Retiro dos Bois;

- O fato da Secretaria Municipal de Educação ter inserido no edital do concurso para contratação de pessoal para a Escola Quilombola da Comunidade de Retiro dos Bois, a prioridade de contratação do pessoal da comunidade, respeitando-se a questão de qualificação e habilitação;
- Atualmente a Escola Quilombola da Comunidade de Retiro dos Bois já conta com alguns servidores e professores da própria comunidade;
- Existência de gestores quilombolas nas duas escolas da Comunidade do Riacho da Cruz e da escola do Barreiro;

5.2.13 O Papel Desempenhado pelo Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo

Não obstante a inexistência do órgão municipal de promoção da igualdade racial, o Conselho Quilombola de Januária, apesar de todas as dificuldades, tem desenvolvido um brilhante trabalho junto aos quilombos do município, promovendo a identificação dos grupos, estudos, certificações, auxiliado e orientado as comunidades falando sobre a questão do pertencimento, dos direitos, da necessidade de organização e das políticas públicas.



Foto: Manoel Ricardo Monteiro

Conselho participa da Reunião de Definição do Plano de Trabalho 2014 da Comunidade de Gameleira

Para se ter uma ideia, as visitas realizadas pelo Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo de Januária, são feitas, quase que sempre, com meios e recursos próprios dos Conselheiros e constituem-se numa das poucas ações para levar informações e benefícios às diversas comunidades quilombolas existentes no município. Como exemplo podemos citar a reunião realizada na Comunidade Pé da Serra, localizada no Distrito de Brejo do Amparo, na qual, dentre outras coisas foram feitos esclarecimentos e apresentadas políticas públicas ligadas aos Programas Minha Casa Minha Vida e Água para Todos, conforme se pode verificar pelas ilustrações a seguir.



.Foto: Manoel Ricardo Monteiro
Apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida Rural – Comunidade Pé da Serra - Distrito de Brejo do Amparo



Foto: Manoel Ricardo Monteiro

Apresentação do Programa Água para Todos – Comunidade Pé da Serra - Distrito de Brejo do Amparo

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Para concluir este trabalho, faremos uma análise pontual de cada um dos capítulos que o compõe, sempre sobre o prisma da efetividade. Para isso, abordaremos a legislação de 1988 até 2014, sobre o aspecto da legalidade e da exequibilidade. Em seguida, nos debruçaremos sobre o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas feito pela Fundação Cultural Palmares; o processo de delimitação e titulação das terras; a análise da efetividade das políticas públicas do Programa Brasil Quilombola, e finalizaremos com as recomendações.

No tocante à vasta legislação que abrange a matéria, percebemos que a mesma está bem distribuída e assentada no ordenamento jurídico internacional como nacional.

Com relação legislação internacional, a matéria está respaldada pela edição da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre Povos Indígenas e Tribais, que reconhecem suas aspirações, o controle de suas próprias instituições e formas de vida e identidades, no âmbito dos Estados onde moram.

No tocante à legislação brasileira, esta ratificou o entendimento da Convenção 169 da OIT, ao promulgá-la no Brasil, assim como, ao reconhecer por meio do art. 68 do

ADCT a propriedade definitiva das terras aos remanescentes das comunidades de quilombos.

A partir de então, surgiu um conjunto infraconstitucionais constituídas de leis, decretos, portarias e instrução normativa, criando, disciplinando e regulamentando vários direitos a estes povos. De todas essas normas, a única questionada na justiça é o Decreto nº 4.887/2003, que trata da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras quilombolas, que foi combatido pela Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.239, proposta pelo Partido da Frente Liberal – PFL e que está em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Entretanto essa ADI sofreu uma grande derrota no Tribunal Regional Federal do Rio Grande do Sul – TRF 4ª Região, quando por 12 votos, contra 03, os Desembargadores daquela corte decidiram pela constitucionalidade do Decreto 4.887/2003. Em outras palavras, decidiram que o Decreto nº 4.887/03 é constitucional, ou seja, tem validade, continua vigente e deve ser cumprido.

De igual modo, em parecer elaborado para a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, o Procurador Regional da República, Daniel Sarmiento, sustenta robustas teses também pela constitucionalidade do Decreto 4.887/2003. Como por exemplo, que a ADI não deve ser conhecida uma vez que eventual declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada implicaria na repristinação do Decreto anterior (3.912/2001) que, supostamente, possuía o mesmo vício, mas que no entanto não fora impugnado pelo autor na ADI 3.239.

Neste caso, o Supremo Tribunal Federal – STF, entende que é inadmissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade quando a norma que vigia anteriormente (Decreto nº 3.912/2001) àquela impugnada apresente o mesmo vício de inconstitucionalidade, e no pedido o autor não tenha requerido a declaração de inconstitucionalidade, também, da norma anterior. Que é o caso dessa ADI.

Daniel Sarmiento sustenta ainda que:

“O art. 68 do ADCT veicula norma definidora de direito fundamental, que visa a garantir os direitos culturais dos remanescentes de quilombo de viverem de acordo com suas tradições e *modus vivendi*, a promover a justiça social de um grupo étnico estigmatizado, a reparar uma injustiça histórica contra descendentes de escravos e a tutelar o patrimônio cultural do país. Como norma de direito fundamental, tal dispositivo é dotado de aplicabilidade imediata, que não pode ser frustrada pela inércia do legislador na edição de lei regulamentadora.”

Com essa argumentação entendemos que a legislação que aborda a questão quilombola no Brasil é, até eventual decisão em contrário, válida e efetiva pois assegura os direitos, os meios e as formas de se obtê-los.

Com relação ao Processo de Reconhecimento das Comunidades Quilombolas, este encontra-se insculpido no Decreto 4.887/2003 e na Portaria 98/2007 da Fundação Cultural Palmares e pelo que foi apurado neste trabalho, no Município de Januária, o procedimento para certificação da grande maioria das comunidades deu-se de forma bastante célere, com duração máxima de 03 (três) meses, denotando constituir-se numa política pública efetiva.

Já com relação aos procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, previstos no § 1º do art. 3º, do Decreto nº 4.887/2003, o atraso começa já com a regulamentação, prevista para ocorrer em 60 (sessenta) dias, mas que somente ocorreu após decorridos 06 (seis) anos, com a publicação da Portaria 57/2009 pelo INCRA.

No entanto, poucos tem sido os seus efeitos no que tange à regularização fundiária, conforme dados apresentados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo – CPISP, segundo a qual, apenas 16 títulos foram expedidos pelo governo federal entre 2003 e Setembro de 2013, sendo que neste mesmo período o Incra abriu 1.253 processos para regularização de terras quilombolas.

Enquanto isso, o governo do Estado do Pará emitiu 31 títulos, o do Maranhão 19, o Piauí outorgou 5 títulos, o de São Paulo 3 títulos e o de Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro, 1 (título) cada. (PRÓ-ÍNDIO, 2012).

Se por um lado existe morosidade no processo de titulação, por outro existe retrocesso no campo da normatização dentro deste mesmo Instituto, uma vez que a Instrução Normativa nº 56/2009, considerada mais avançada pela comunidade quilombola, foi revogada e editada a de nº 57/2009, nos mesmos moldes da de nº 49/2009, vista como mais retrógrada.

Outros fatores que afetam sobremaneira a ineficiência da política de regularização fundiária de responsabilidade do Incra consiste na carência de servidores em seu quadro funcional; no grande número de terceirizados e na falta de equiparação remunerativa com os órgãos assemelhados, conforme se constatou na plenária que definiu as reivindicações dos servidores do INCRA e do MDA ocorrida em 2014. (CNASI, 2014)

Ademais, cabe ressaltar que, no Município de Januária a única comunidade que possui terra demarcada e titulada é a comunidade de Picos, localizada no Distrito de São Joaquim, e mesmo assim, trata-se “Autorização de Ocupação” e emitida na condição de Assentados pela Reforma Agrária. Nestes termos, não podemos afirmar que o processo de demarcação e titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombo no Município de Januária é efetivo.

Superada as fases de autodefinição e de demarcação e titulação de terras, passamos à terceira e última fase, que refere-se a análise das demais políticas públicas, em especial, as previstas nos eixos 2, 3 e 4 do Guia de Políticas Públicas do Programa Brasil Quilombola, edição 2013.

Para a análise da efetividade do Programa Brasil Quilombola, eixo central deste trabalho, visitamos ministérios, secretarias, órgãos públicos, o Conselho Municipal das Comunidades Remanescentes de Quilombo de Januária e as comunidades de Pé da Serra, Gameleira, Alegre, Alegre II, Riacho da Cruz, Caluzeiros e Água Viva; assim como entrevistamos pessoas, analisamos livros, documentos e sites.

No capítulo 5 deste trabalho, procuramos mostrar as dificuldades de acesso aos programas, as dificuldades de acesso à informação, os principais problemas existentes nas comunidades e os avanços obtidos até o momento, ao mesmo tempo que avaliamos a efetividade das políticas públicas do PBQ.

Assim, não foi difícil perceber que, apesar dos avanços relatados, como o do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, da Construção da Escola Quilombola de Retiro dos Bois, da contratação de pessoas da comunidade para atuar como professores e servidores, da existência de gestores em duas escolas quilombolas e do reconhecido esforço empreendido pela Secretaria de Políticas Públicas da Igualdade Racial – SEPPIR, juntamente com todos os órgãos que compõe o Comitê Gestor do programa, muito ainda se tem por fazer e por acontecer até que se possa dizer que as políticas públicas previstas no Programa Brasil Quilombola são efetivas no Município de Januária.

A prova cabal disso é que a maioria das escolas são precárias, que a maioria das comunidades não possui acesso digno à saúde, água de qualidade, esgotamento sanitário, habitações dignas, segurança alimentar e nutricional, regularização fundiária, assistência técnica e extensão rural, selo quilombos do Brasil, Pronatec, programa de saúde bucal, telecentro etc.

Outros motivos que apontam na mesma direção são: os entraves provocados pelo difícil acesso à informação, pelas pouquíssimas famílias inscritas no cadastro único, pelas falhas nos cadastros e pela inexistência de um órgão municipal de promoção da igualdade racial, que credenciaria o Município de Januária a fazer parte do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR, além do sério problema que é a ineficácia do sistema de gestão em nosso país.

Todavia, precisamos ressaltar que o processo de certificação das comunidades remanescentes de quilombo do Município de Januária é relativamente novo, já que todas as comunidades foram certificadas no 2º semestre do ano de 2012. Ainda assim, e dado a todo o exposto, podemos considerar que as políticas públicas no município não são efetivas, já

que não foi possível constatar o atendimento a contento uma quantidade significativa da população quilombola existente no município.

Como recomendações, no nosso modesto ponto de vista, sugerimos:

- dotar o INCRA de estrutura suficiente para atender a contento as demandas por demarcação e titulação das terras;
- maior e melhor divulgação das políticas públicas existentes no Programa Brasil Quilombola;
- capacitação de gestores públicos municipais;
- tornar mais conhecidas dos prefeitos e secretários as diversas políticas públicas existentes no âmbito deste programa, bem como as formas de acesso às mesmas;
- desenvolver trabalhos específicos nos estados e regiões com maior concentração de comunidades certificadas;
- desenvolver campanha e incentivar os municípios a aderirem ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR;

Feito isso, talvez essas comunidades deixem de viver, até hoje, no isolamento, com se continuassem fugindo dos capitães do mato e tendo que se esconder em locais ermos, de difícil acesso, longe de tudo e todos. Precisamos urgentemente de uma nova estrutura política, capaz de atender as minorias de forma mais digna, como nos ensina o Professor Kabengele Munanga ao discorrer sobre o quilombo brasileiro.

“É, sem dúvida, uma cópia do quilombo africano reconstituído pelos escravizados para se opor a uma estrutura escravocrata, pela implantação de uma outra estrutura política na qual se encontram todos os oprimidos.”
[Kabengele Munanga, *Apud*, Ilka Boaventura Leite. P. 336]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Roldão. Vitória Quilombola na Justiça Federal pode repercutir no STF. Disponível em <<http://racismoambiental.net.br/tag/adi-3239/>> Consultado em 21/05/2014, às 09h15min.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CNASI – Confederação nacional das associações dos servidores do INCRA. *Plenária define reivindicações dos servidores do INCRA e MDA a ser apresentada ao governo em 2014*.

Disponível

em:

<http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=553:plenaria-

[define-reivindicacoes-dos-servidores-do-incra-e-mda-a-ser-apresentada-ao-governo-em-2014&catid=38:slider&Itemid=18](#)>. Acesso em: 13 jun. 2014

COMISSÃO PRO-ÍNDIO. Por que as titulações não acontecem? 2012. Disponível em: <http://www.cpis.org.br/terras/html/por_que_as_titulacoes_nao_acontecem.aspx>. Acesso em: 13 jun de 2014.

DEFINIÇÕES DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE PARA O GESTOR DE CONTEÚDO. Site Porta Educação. Disponível em <<http://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/44038/definicoes-de-eficiencia-eficacia-e-efetividade-para-o-gestor-de-conteudo>> Consultado em: 29/05/2014, às 17h30min.

DICIONÁRIO CRIATIVO. Disponível em <<http://dicionariocriativo.com.br/significado/efetividade>> Consultado em: 30/05/2014, às 18h45min.

EFICÁCIA e EFICIÊNCIA. Site Brasil Escola. <<http://www.brasilecola.com/gramatica/eficacia-eficiencia.htm>> - Consultado em 25/05/2014, às 16h15min.

FIALHO, Nádia. A Efetividade das Políticas Públicas na Educação. Disponível em: http://www.mpba.mp.br/atuacao/educ/eventos/2012/encontroEstadualEducacao/conteudo/Nadia_Fialho_A_EFETIVIDADE_DAS_POLITICAS_PUBLICAS_NA_EDUCACAO.pdf - acessado em: 02/06/2014

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: Questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, Lisboa, v. IV, n. 2, p. 333-354, 2000.

LIMA, Felipe Fadul; SILVA, Renã Margalho e MARTINS, Tiago Fernando Ramos de Oliveira. Comunidades Quilombolas, autoatribuição, território e sobrevivência Cultural: Aspectos relevantes do território ocupado por comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, nº 11, p. 79-94, outubro/2011. Disponível em <<http://www.reid.org.br/?CONT=00000277>> consultado em: 21/05/2014.

MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luís Otávio. Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação. Rio de Janeiro, abril de 2001. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349872137.pdf> Consultado em: 02/06/2014.

NOTÍCIAS DO STF. Quarta-feira, 18 de abril de 2012. Quilombolas: Relator vota pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887/03 <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205330>> Consultado em: 20/05/2014, às 16h25min.

PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Protocolada pelo PFL em: 25/06/2004 no STF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?segobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PSF – INCENTIVO FINANCEIRO. Site Saúde e Cidadania. disponível em <<http://saude-cidadania.blogspot.com.br/2010/03/psf-incentivo-financeiro.html>> consultado em: 03/06/2014.

RECONHECIMENTO. Wikipédia <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Reconhecimento>> - Consultado em 22/05/2014, às 13h45min.

SARMENTO, Daniel. Procurador Regional da República. Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Parecer elaborado a pedido da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Fonte <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmiento.pdf> Consultado em 23/05/2014, às 16h40min.

SOUZA, Rodrigo Gonçalves de. Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT. Dissertação Mestrado em Direito. Consultado em <<http://hdl.handle.net/10482/14474>> 20/05/2014, às 15h30min.